

## **Klaus J. Bade, 10 Jahre Gemeinsames Wort der Kirchen zu den Herausforderungen durch Migration und Flucht. Historisch-politische Erinnerungen.**

Gerne habe ich die Aufgabe übernommen, die gesellschaftshistorische und politische Situation zu umreißen, die Hintergrund und Motivlage des Gemeinsamen Wortes bildete<sup>1</sup>; denn mir war als von Seiten der EKD benanntem beratendem Mitglied der Gemeinsamen kirchlichen Arbeitsgruppe zum Problemfeld Asyl – Flüchtlinge – Migration (1995–97) seinerzeit der Auftrag zugefallen, die einführende gesellschafts-politische Bestandsaufnahme des Gemeinsamen Wortes konzipieren.<sup>2</sup> Sie leistete erste Orientierungshilfe zunächst auch für die Arbeit der Unabhängigen Kommission Zuwanderung (UKZu) 2000/01, in der das Gemeinsame Wort verteilt wurde und in deren Ergebnissen sich auch einige seiner grundlegenden Positionen wiederfanden. Sie wurden damit auf einen Weg gebracht, der schließlich 2004/05 mit dem Zuwanderungsgesetz endete, auf dem sich freilich auch einige zentrale Anregungen der UKZu wieder verloren. Aber vorab kam noch die Reform des Staatsangehörigkeitsrechts, für die das Gemeinsame Wort ebenfalls eine gewisse Tür öffnende Wirkung hatte. Auf diese Zusammenhänge komme ich später, auch in eigener Sache, noch kurz zurück.

\* \* \*

Schlagen wir zunächst einige Schneisen durch den zeitgeschichtlichen Hintergrund:

Als die Arbeit am Gemeinsamen Wort begann, lagen die fremdenfeindlichen Exzesse auf deutschen Straßen in den frühen 1990er Jahren erst wenige Jahre zurück. Sie zeigten eine radikale, gewaltbereite Minderheit, eine rat- und konzeptlose Politik und eine hilflos schweigende Mehrheit, die allesamt in der Einwanderungssituation noch nicht angekommen waren.<sup>3</sup> Hintergrund für die von wachsender Angst und Aggressivität angetriebenen ausländer- und fremdenfeindlichen Ausschreitungen im vereinigten Deutschland der frühen 1990er Jahre waren seit langem ungeklärte Einwanderungs- und Eingliederungsfragen in einem Einwanderungsland wider Willen, das als nationaler Wohlfahrtsstaat im behördlichen Alltag pragmatisch die soziale Eingliederung von Zuwanderern gestaltete, appellativ aber zugleich in demonstrativer

---

1 Leicht überarbeitete und um einige Belegangaben ergänzte Fassung eines Vortrages auf der Sitzung der Fachkommissionen der Evangelischen Kirche Deutschlands (EKD) und Deutschen Bischofskonferenz (DBK) am 19.9.2007 in Bielefeld.

2 Teilbereich: Geschichtliche Erfahrungen und Einsichten in Deutschland, in: Kirchenamt der Evangelischen Kirche in Deutschland (EKD), Sekretariat der Deutschen Bischofskonferenz in Zusammenarbeit mit der Arbeitsgemeinschaft Christlicher Kirchen in Deutschland (Hg.), »...und der Fremdling, der in deinen Toren ist«. Gemeinsames Wort der Kirchen zu den Herausforderungen durch Migration und Flucht (Gemeinsame Texte der Deutschen Bischofskonferenz und der Evangelischen Kirche in Deutschland, Nr. 12), Bonn/Frankfurt a.M./Hannover 1997, S. 9–30; engl. Ausg.: »...and the stranger, who is at your door«. Joint Statement of the Churches Regarding the Challenges of Migration and Displacement, Bonn/Frankfurt a.M./Hannover 1997, S. 9–24.

3 Hierzu und zum Folgenden: Klaus J. Bade, Ausländer – Aussiedler – Asyl. Eine Bestandsaufnahme, München 1994, S. 175 -206.

Erkenntnisverweigerung auf dem Dementi beharrte, ›kein Einwanderungsland‹ zu sein.

Der hilflose Versuch, die gesellschaftliche Wirklichkeit der faktischen Einwanderungssituation schlichtweg zu ›dementieren‹, war nur die Kehrseite gesellschaftspolitischen Konzeptionsmangels in Einwanderungsfragen. Es wuchsen soziale und kulturelle Ängste, Irritationen und Frustrationen über die Abwesenheit von Politik in einer geradezu gespenstischen, weil alltäglich erlebbaren und doch politisch für nicht-existent erklärten Einwanderungssituation. Diese Ängste, Irritationen und Frustrationen schlugen zunehmend um in Skepsis und Aggressivität gegenüber ›den Fremden‹ und solchen, die dafür gehalten oder dazu erklärt wurden. ›Unten‹ wuchs die Angst vor den Fremden, ›oben‹ die Angst vor den Bürgern als Wählern. Die fremdenfeindliche Bewegung aber ging – und das machte sie besonders gefährlich – gerade nicht von rechtsradikalen Splittergruppen aus. Sie kam aus der Mitte der Bevölkerung und wurde am Ende auch nicht durch Politik oder Polizei, sondern durch den zivilen Druck der über die Ausschreitungen empörten Mehrheit eingedämmt:

Zahllose Initiativen gegen Fremdenfeindlichkeit, Gewalt und Gewaltakzeptanz sowie landesweite Gegendemonstrationen mit den berühmten ›Lichterketten‹, isolierten die Täter und beraubten sie der Vorstellung, als Vertreter einer schweigenden Mehrheit zu handeln. All das brachte einen kritischen Beobachter zu der Bemerkung, man könne den Eindruck gewinnen, Deutschland scheine »nur mehr aus Pyromanen zu bestehen: Einige werfen Brandsätze, andere halten Kerzen«.4

Ergebnis der politischen Richtungskämpfe um die Migrationspolitik war im Dezember 1992 der unter enormem Druck improvisierte ›Asylkompromiss‹ der Regierungsparteien CDU/CSU und FDP mit der Oppositionspartei SPD (gegen den Widerstand von Bündnis 90/Die Grünen und PDS), der 1993 Gesetz wurde. Bis 1992/93 hatte Deutschland im europäischen Vergleich das liberalste Asylrecht und eine restriktive Asylrechtspraxis, um seine Anwendung zu begrenzen. Die restriktive Reform von 1993 passte das zuwanderungsfreundliche Asylrecht der Praxis an und reduzierte es zugleich auf europäische Standards.

Vor dem Hintergrund der Ende der 1980er und Anfang der 1990er Jahre stark steigenden Zuwanderungen und der im europäischen Integrationsprozess fortschreitenden Entgrenzung der Europäischen Union im Innern wuchs nach dem Ende des Kalten Krieges beschleunigt die Abgrenzung der ›Festung Europa‹ gegen unerwünschte Zuwanderungen von außen. Soviel zum migrationspolitischen und mentalitätsgeschichtlichen Hintergrund.

\* \* \*

Aber auch über die Ausschreitungen der frühen 1990er Jahre hinaus hätte in Deutschland vieles noch durchaus schlimmer kommen können. erinnern wir uns an die rund dreißig Jahre zurückliegende Warnung des ersten Ausländerbeauftragten der Bundesregierung, des vormaligen nordrhein-westfälischen Ministerpräsidenten

---

4 Bodo Morshäuser, Die guten Menschen von Deutschland, in: Die Zeit, 20.8.1993, S. 32.

Heinz Kühn (SPD) vom September 1979 vor den Folgen des Laissez faire gegenüber der Integration der sogenannten ›Gastarbeiterbevölkerung‹:

»Der alarmierende Befund, insbesondere im Hinblick auf die Zukunftsperspektiven von 1 Mio. ausländischer Kinder und Jugendlicher im Bundesgebiet, macht umfassende Anstrengungen dringlich, um größeren individuellen und gesamtgesellschaftlichen Schaden abzuwenden. Die bereits vorhandenen und erst recht die sich ohne eine rasche entscheidende Wende für die nahe Zukunft abzeichnenden Probleme stellen eine Aufgabe, die, wenn sie nicht alsbald gelöst wird, unlösbar zu werden droht und dann verhängnisvolle Konsequenzen befürchten lässt.« Was man angesichts der »alarmierenden Ausgangslage« heute nicht in die Integration der ausländischen Arbeitnehmer und ihrer Familien investiere, müsse man später für Resozialisierung und Polizei bezahlen.<sup>5</sup>

Dass es nicht so gekommen ist, haben wir nicht der seit den späten 1970er und frühen 1980er Jahren auch von mir immer wieder und lange vergeblich eingeforderten Politik einer konzeptorientierten, begleitenden Integrationsförderung zu verdanken. Wichtig dafür waren vielmehr das alltägliche Miteinander in den kulturell ›bunter‹ werdenden Städten, die Arbeit der Wohlfahrtsverbände, aber auch die ganz pragmatische Integrationsarbeit der Kommunen, das Engagement der Ausländerbeauftragten auf Bundes- und Länderebene und vielerlei interkulturelle Initiativen der Zivilgesellschaft. Entscheidend für den pragmatischen Integrationsweg ohne Gesamtkonzept und doch in sozialem Frieden aber war die friedvolle Integrationsleistung der Zuwandererbevölkerung selber – deren Integrationsbereitschaft oder sogar Integrationsfähigkeit dennoch immer wieder in Frage gestellt wurde und wird. Angebrachter gewesen wäre ein anständiges politisches ›Dankeschön‹ für diese standhafte Eingliederungsbereitschaft unter stetem Denunziationsdruck.

Und doch hatte Kühn in einiger Hinsicht so Unrecht nicht; denn wenn wir das Wort ›Resozialisierung‹, das aus dem Bereich des Strafvollzugs stammt, ersetzen durch den hier passenderen Begriff der nachholenden Integrationsförderung, dann erinnert uns das, trotz vieler Integrationserfolge, nicht nur an Integrationsdefizite auf Seiten der Einwandererbevölkerung, sondern auch an Versäumnisse der deutschen Integrationspolitik und deren Folgen. Sie können heute nur mehr zum Teil begrenzt werden, und zwar auf sehr teure Weise; denn die finanziellen Kosten rechtzeitiger Integrationshilfen sind bekanntlich bei weitem niedriger als die sozialen Folgekosten versäumter Integrationsförderung und die finanziellen Kosten verspäteter Reparaturarbeiten im Sinne dessen, was ich ›nachholende Integrationspolitik‹ genannt habe.<sup>6</sup>

---

<sup>5</sup> Heinz Kühn, Stand und Weiterentwicklung der Integration der ausländischen Arbeitnehmer und ihrer Familien in der Bundesrepublik Deutschland. Memorandum des Beauftragten der Bundesregierung, Bonn, September 1979. Das ›Kühn-Memorandum‹ ging vor allem auf Kühns scharfsinnigen, mit engagierten Migrationsforschern kooperierenden, bereits 1983 verstorbenen jungen Chefdenker Dr. Karlfriedrich Eckstein zurück.

<sup>6</sup> Klaus J. Bade, Versäumte Integrationschancen und nachholende Integrationspolitik, in: ders./ Hans-Georg Hiesserich (Hg.), Nachholende Integrationspolitik und Gestaltungsperspektiven der Integrationspraxis. Mit einem Beitrag von Bundesinnenminister Schäuble (Beiträge der Akademie für Migration und Integration, H. 11), Göttingen, 2007, S. 21–95.

Aber Kühns Rede von ›Resozialisierung‹ und ›Polizei‹ ist im Blick auf versäumte Integrationschancen auch im engeren strafrechtlichen Sinne ganz abwegig nicht geblieben. Das zeigt z.B. ein Blick in die Jugendknäste in Niedersachsen, in denen oft nicht das Deutsche, sondern das Russische die Lingua franca ist. Das belegt, dass es auch bei der Integration der Aussiedler/Spätaussiedler zu unnötigen Versäumnissen mit warnend vorausgesagten Folgen gekommen ist.

Das galt beispielsweise Anfang der 1990er Jahre für die scharfe Reduktion der Eingliederungshilfen für Aussiedler auf Bundesebene, darunter auch der Sprachkurse, trotz noch hoch liegender Zuwandererzahlen und stark abnehmender Integrationsvoraussetzungen, insbesondere im Bereich der sprachlichen Qualifikation. Heute erkennen alle, wie richtig die Warnung vor dieser Fehlentscheidung war. Aber viele, die vor anderthalb Jahrzehnten in der politischen Verantwortung standen, erinnern sich nur ungern daran, dass diese Warnung seinerzeit, auch von mir, immer wieder ausgesprochen worden ist.

Ähnliches gilt, um ein zweites Beispiel zu nennen, für Fehlentwicklungen im Bereich der Flüchtlingsintegration, vor denen auch von den Kirchen frühzeitig und nicht minder vergeblich gewarnt worden ist: Der auffällig hohe Anteil von gewaltaffinen Straftätern bei einzelnen Flüchtlingsgruppen hat mit dem Scheitern von Jugendlichen aus Flüchtlingsfamilien im Integrationsprozess zu tun. Das wiederum hängt – nicht nur, aber auch – mit einer jahrzehntelang dezidiert nicht-integrativen, im sozialen und mentalen Ergebnis de facto desintegrativen und desorientierenden Flüchtlingspolitik zusammen.

\* \* \*

Beleuchten wir nun etwas breiter den gesellschaftlichen und politischen Hintergrund, aus dem das Gemeinsame Wort der Kirchen kam:

Migrations- und Integrationspolitik sind Zentralbereiche der Gesellschaftspolitik in einem Einwanderungsland. Das wird heute auch im Einwanderungsland Deutschland zunehmend anerkannt. Lange war das Gegenteil der Fall; denn in Deutschland gab es bis zum Vorabend der Jahrhundertwende ein gesellschaftliches Paradox – eine Einwanderungssituation ohne Einwanderungsland.

Folgenreiche Versäumnisse existierten dabei auf beiden Seiten: Es gab sie bei der sogenannten ›einheimischen Aufnahmegesellschaft‹, die in Wirklichkeit in stetem Wandel war und in der längst auch Millionen von Zuwanderern zu Einheimischen geworden waren. Und es gab sie auf Seiten der vielgestaltigen Zuwandererbevolkerung, die vor dem Eintreffen der Aussiedler bzw. Spätaussiedler in größerer Zahl vor allem aus jenen Arbeitswanderern beiderlei Geschlechts bestand, die man im Volksmund lange ›Gastarbeiter‹ nannte.

Gast ist, wer nicht auf Dauer bleibt. Bei der ›Gastarbeiterbevölkerung‹ aber war – nach Maßgabe aller in der internationalen Forschungsdiskussion gültigen Indikatoren – schon seit den 1970er Jahren ein Wandel von der Arbeitswanderung über Daueraufenthalte mit offenem Zeithorizont zu einer echten Einwanderungssituation zu kon-

statieren, d.h. ein langfristig fließender Wandel von einer Zuwanderer- zu einer Einwandererbevolkerung.<sup>7</sup>

Dieses Hinübergleiten in einen echten Einwanderungsprozess wurde von vielen der seit Mitte der 1950er Jahre zugewanderten ausländischen Arbeitskräfte lange nicht zureichend erkannt. Es fehlte deshalb oft an Verhaltensformen, die bei nach beruflich-sozialem Aufstieg in ihrer neuen Heimat strebenden Einwanderern erwartbar sind. Das galt nicht nur für das Bemühen um den Erwerb der Staatsangehörigkeit des Einwanderungslandes, den freilich längere Zeit auch einzelne Herkunftsländer (z.B. die Türkei) erschwerten. Es galt zum Teil auch für das Bemühen um zureichenden Spracherwerb sowie um Bildung, Ausbildung und berufliche Qualifikation der zweiten Generation über das Niveau der un- bzw. angelernten Beschäftigungsverhältnisse hinaus, für die die ›Gastarbeiter‹ seit Mitte der 1950er Jahre zumeist angeworben worden waren.

Hinzu kam die Wirkung wachsender Abwehrhaltungen des widerwilligen Einwanderungslandes: Zuwanderung wurde immer seltener als Hilfe von außen und immer häufiger als soziale Belastung im Innern (›Einwanderung in die Sozialsysteme‹) verstanden. Das war für die Zuwanderer, jenseits ihrer alltäglichen persönlichen Akzeptanz, in den politischen und publizistischen Diskursen unverkennbar.

Gelingende Integration aber ist nicht nur Ergebnis von Integrationsbereitschaft der Zuwandererbevolkerung, von der zweifelsohne ein bei weitem höheres Maß an Anpassung an – unmissverständlich zu formulierende und für beide Seiten der Einwanderungsgesellschaft gültige – Leitorientierungen zu erwarten ist. Gelingende Integration setzt ebenso auch aktive Akzeptanzbereitschaft bei der Mehrheitsgesellschaft voraus. Aus dieser Wechselbeziehung von Integrations- und Akzeptanzbereitschaft muss ein Mindestmaß an gegenseitigem Grundvertrauen resultieren, das für die Mehrheitsgesellschaft Eingliederungsbereitschaft der Einwanderer und für die Einwanderer Akzeptanz und Sicherheit im Einwanderungsland signalisiert. Anders gewendet: Ein Einwanderungsland wider Willen sollte sich über gelegentlich widerwillige Einwanderer nicht wundern.

Frühe Forderungen der 1980er Jahre, auch seitens der Kirchen oder einzelner ihrer Vertreter, entsprachen im Kern bereits dem, was heute unter der Maßgabe ›Fördern und Fordern‹ bei Neuzuwanderern für selbstverständlich gehalten wird. Dagegen stand der unantastbare, ebenso wirklichkeitsfremde wie gesellschaftlich folgenschwere Dementi-Konsens ›Die Bundesrepublik ist kein Einwanderungsland‹. Er hat der Mehrheitsgesellschaft und der Einwandererbevolkerung die Akzeptanz der tabuisierten Einwanderungssituation unnötig erschwert. Das gleiche galt für die mangelnde Akzeptanz der sich immer deutlicher herausbildenden Strukturen einer Einwanderungsgesellschaft, die Mehrheitsgesellschaft und Einwandererbevolkerung einschließt.

---

<sup>7</sup> Friedrich Heckmann, Die Bundesrepublik – ein Einwanderungsland?, Stuttgart 1981, S. 191–203; vgl. Klaus J. Bade, Vom Auswanderungsland zum Einwanderungsland? Deutschland 1880–1980, Berlin 1983, S. 89ff.

Ich erinnere mich in dieser Hinsicht noch gut an meine vergebliche Kritik an der ›demonstrativen Erkenntnisverweigerung‹ in den politischen Diskussionen der frühen 1980er Jahre und an die Warnung vor deren sozialen Folgen, die heute vielerorts zu besichtigen sind. erinnerte man Politiker oder Behördenleiter später an die früheren Warnungen, dann stieß man nicht selten sogar auf retrospektive Erkenntnisverweigerung mit dem Argument, das sei, rückblickend betrachtet, schon richtig gewesen, aber: »Das konnten Sie damals zwar sagen, aber doch gar nicht wissen!«. <sup>8</sup> Als Besserwisser verdächtige Zeitzeugen pflegen bekanntlich nur beliebt zu sein, wenn man sie des Irrtums überführen kann. Zu diesen Zeitzeugen, die des Irrtums nicht zu überführen waren, gehörten in vorderster Linie auch mutige Vertreter der Kirchen mit ihren Problemanzeigen, Warnungen und Appellen schon seit den frühen 1980er Jahren.

\* \* \*

Dem Gemeinsamen Wort um einige Jahre vorausgegangen war, in einiger Hinsicht gleichgerichtet und durch meine Teilnahme an der Erarbeitung des Gemeinsamen Wortes auch in dessen einleitende gesellschaftspolitische Bestandsaufnahme eingeflossen, war das 1993 von mir initiierte, gemeinsam verfasste, von 12 Autorinnen und Autoren in Einzelartikeln erläuterte und 1994 als Buch erschienene ›Manifest der 60: Deutschland und die Einwanderung‹<sup>9</sup>, das gleichfalls in der UKZu verteilt wurde und dort ebenfalls nicht wirkungslos blieb. Darin riefen die Unterzeichner, 60 deutsche mit einschlägigen Themen befasste Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler, die Politik in Deutschland dazu auf, den gesellschaftlichen und kulturellen Herausforderungen durch Migration und Integration Rechnung zu tragen durch aktive, konzeptorientierte Migrations- und Integrationspolitik und durch die Schaffung der dazu nötigen legislativen, judikativen und institutionellen Grundlagen.

Die seit Jahrzehnten andauernde und weiter fortdauernde defensive Erkenntnisverweigerung in Sachen Migration und Integration stand einer Umsetzung der zentralen gesellschaftspolitischen Forderungen des Manifests und des Gemeinsamen Wortes indes noch Jahre im Weg.

\* \* \*

---

<sup>8</sup> Ders., Versäumte Integrationschancen, S. 47f.

<sup>9</sup> Ders. (Hg.), Das Manifest der 60: Deutschland und die Einwanderung, München 1994; vgl. dazu, ähnlich ausgerichtet, vom Verfasser aus den frühen 1990er Jahren: ders., Die Einwanderungssituation: Erfahrungen – Probleme – Perspektiven, in: Bericht '99. Bestandsaufnahme und Perspektiven für die 90er Jahre, hg. v.d. Beauftragten der Bundesregierung für die Integration der ausländischen Arbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen, 2. Aufl. Bonn 1990, S. 307–316; ders. (Hg.), Deutsche im Ausland – Fremde in Deutschland: Migration in Geschichte und Gegenwart, München 1992; ders., Auswanderer, Einwanderer, Wanderarbeiter... – deutsche Erfahrungen in Geschichte und Gegenwart, in: B. Winkler (Hg.), Zukunftsangst Einwanderung, München 1992, S. 17–31; ders., Ausländer- und Asylpolitik in der Bundesrepublik Deutschland: Grundprobleme und Entwicklungslinien, in: Ursula Mehrländer (Hg.), Einwanderungsland Deutschland, Bonn 1993, S. 51–67; ders., Homo Migrans: Wanderungen aus und nach Deutschland – Erfahrungen und Fragen, Essen 1994; ders., Ausländer – Aussiedler – Asyl: Eine Bestandsaufnahme, München 1994; ders. (Hg.), Menschen über Grenzen – Grenzen über Menschen: Die multikulturelle Herausforderung, Herne 1995 (2. Ausg. u.d. Titel: Die multikulturelle Herausforderung: Menschen über Grenzen – Grenzen über Menschen, München 1996).

Vieles hat sich geändert seit der Epoche der defensiven Erkenntnisverweigerung in Sachen Migration und Integration. Prominente politische Stimmen sprechen heute nicht mehr nur von Integrationsdefiziten bei der Zuwandererbevolkerung, sondern auch von Defiziten der Integrationspolitik in Deutschland, von historischen Versäumnissen in Problemaakzeptanz und Gestaltungsbereitschaft:

Bundespräsident Horst Köhler (CDU) rügt pointiert, Deutschland habe das Thema »Integration verschlafen«. <sup>10</sup> Bundeskanzlerin Angela Merkel (CDU) räumt ein: »Wenn wir ehrlich sind, haben wir das Thema Integration in unserem Land zu lange auf die lange Bank geschoben.« <sup>11</sup> Die Politik, bestätigt der nordrhein-westfälische Integrationsminister Armin Laschet (CDU), habe »zu spät erkannt, dass wir de facto ein Einwanderungsland sind« und in Sachen Integrationspolitik »jahrzehntelang geschlafen.« Integration aber werde »das Top-Thema der nächsten Jahrzehnte« bleiben. »Wenn sie scheitert, ist der Zusammenhalt der Gesellschaft gefährdet.« <sup>12</sup>

Richtig, aber das konnte man schon ein Jahrzehnt zuvor, 1994, im Manifest der 60 und 1997 im Gemeinsamen Wort lesen. Literaturkenntnis schützt vor Neuentdeckungen, die nur bestätigten, wie naheliegend die entsprechende Erkenntnis war. Diejenigen aber, die lange vor den in Kreisen der Politik heute geläufigen selbstkritischen Schlafmetaphern immer wieder mit Weckrufen auf den folgenschweren politischen Schlafzustand in Sachen Migration und Integration hinzuweisen suchten, wurden seinerzeit von den politischen Schläfern bzw. Schlafwandlern im Feld von Migration und Integration, ganz folgerichtig, als Ruhestörer geschmäht. Zu diesen Frühwarnern gehörten auch mutige Stimmen aus beiden Kirchen. Die Erinnerung daran verschließt bei vielen Politikern heute selbstgnädige Amnesie, von den selbstkritischen Schlafmetaphorikern einmal abgesehen.

\* \* \*

Der im engeren Sinne legislative Wandel kam in vier Innovationsschritten:

Ein *erster Innovationsschritt* war 1990 – nach immer wieder folgenlosen Ankündigungen während der 1980er Jahre – die Reform des Ausländerrechts unter Bundesinnenminister Wolfgang Schäuble, deren Bedeutung oft unterschätzt wurde wegen der Konzentration der öffentlichen Diskussion auf den Vereinigungsprozess. Die Reform erleichterte manches, insbesondere im Blick auf die Anspruchseinbürgerung, erschwerte wiederum anderes und blieb insgesamt bewusst im Vorfeld zum Ausländerrecht eines Einwanderungslandes.

Der entscheidende *zweite Innovationsschritt*, der einige wesentliche, wenn auch geschweige nicht alle zentralen Anregungen des Manifests der 60 und des Gemeinsamen

---

<sup>10</sup> Köhler: Integration verschlafen, in: Hamburger Abendblatt, 28.4.2006.

<sup>11</sup> Merkel will Umdenken bei Integration, Märkische Oderzeitung online, 6.5.2007.

<sup>12</sup> Timm Krägenow, CDU-Minister will bunte Leitkultur (zit. A. Laschet), in: Financial Times Deutschland, 11.4.2006; Armin Laschet in: Rheinische Post (online), 14.4.2006; Maike Röttger, Integration – nur mit Bildung und Sprache, in: Hamburger Abendblatt (online), 20.5.2006 (Interview A. Laschet).

men Wortes der Kirchen aufnahm, kam erst ein Jahrzehnt später, im Jahr 2000, mit der Reform des Staatsangehörigkeitsrechts unter Bundesinnenminister Otto Schily: Gebrochen wurde mit der ethno-nationalen Traditionslinie des deutschen Staatsangehörigkeitsrechts. Das gilt, obgleich das schließlich rechtskräftig werdende Gesetz viel von seiner anfänglichen Innovationskraft verloren hatte, z.B. im Blick auf den Verzicht auf die anfangs vorgesehene bedingte Hinnahme der doppelten Staatsangehörigkeit, die uns auf dem zögernd akzeptierten Weg zur Einwanderungsgesellschaft vieles erleichtert hätte, zugunsten einer von Beginn an fragwürdigen doppelten Staatsangehörigkeit auf Zeit für in Deutschland geborene Kinder von Ausländern mit zureichend verfestigtem Aufenthaltsstatus.

Der *dritte Innovationsschritt* kam im Jahr 2005 durch das ebenfalls von Otto Schily initiierte Zuwanderungsgesetz. Gerade hier haben – auf dem Umweg über die Unabhängige Kommission Zuwanderung – das Manifest der 60 aus dem Jahr 1994 und das Gemeinsame Wort der Kirchen aus dem Jahr 1997 in mancherlei Hinsicht erkennbar Pate gestanden, auch wenn entscheidend wichtige Forderungen dieser ›Paten‹ unberücksichtigt blieben. Das galt z.B. im Flüchtlingsbereich für eine konsequente Reform des Bleiberechts zur Beendigung der prekären Kettenduldungen.

Das gleiche galt im Migrations- und Integrationsbereich für zwei wichtige, ursprünglich im Gesetz vorgesehene und zuletzt dann wieder gestrichene Innovationen, nämlich für die Streichung des Punktesystems zur kriterienorientierten Einwandererauswahl nach kanadischem (und inzwischen auch schon britischem) Vorbild und für die Streichung und Abberufung des – im Vorgriff auf das Gesetz schon 2003 einberufenen – Sachverständigenrates für Zuwanderung und Integration (Zuwanderungsrat).

\* \* \*

Erlauben Sie mir an dieser Stelle ein Wort der Erinnerung in eigener Sache: Dass ich selber, als jahrzehntelanger Konzeptanreger, Antreiber und Mahner in Sachen Migrations- und Integrationspolitik, als Initiator des Manifests der 60 wie als gesellschaftspolitischer Mitautor des Gemeinsamen Wortes demonstrativ nicht in die das Zuwanderungsgesetz vorbereitende, nach ihrer Vorsitzenden auch ›Süssmuth-Kommission‹ genannte Unabhängige Kommission Zuwanderung berufen wurde, hatte einen Hintergrund, über den ich lange geschwiegen habe, den ich aber hier kurz ansprechen will:

Mein Name war, wie ich später vertraulich erfuhr, ursprünglich ganz vorne platziert auf der ›Liste‹ für die ›Berufungen‹ zur Unabhängigen Kommission Zuwanderung und wurde dann plötzlich gestrichen. Dieser gezielte Affront gegenüber einem kritischen Politikbegleiter ging auf eine Invektive von Bundesinnenminister Otto Schily persönlich zurück: Er hatte nach Amtsantritt der neuen rot-grünen Koalition von einer Talkshow zur anderen sein bald ins allgemeine Bewusstsein eingebranntes Motto wiederholt: »Die Grenze der Belastbarkeit durch Zuwanderung in Deutschland ist überschritten!« Mit dieser These suchte Otto Schily ethno-nationale Mentalitäten gewissermaßen vorausseilend zu beschwichtigen im Blick auf die bereits vorbereitete Reform des Staatsangehörigkeitsrechts, die als Bruch mit vertrauten ethno-nationalen Traditionslinien zweifelsohne eminent vermittlungsbedürftig werden würde. Das Spiel des neuen Bundesinnenministers mit dem Feuer aber entfaltete erkennbar ge-



genteilige Wirkungen, wie dies im populistischen Umgang mit Fragen von Migration und Integration in Deutschland auch vorher schon, besonders in Wahlkämpfen, immer wieder zu beobachten gewesen war.

Schily begründete seine These durchgängig mit den jährlichen Zuwandererzahlen von mehr als 600.000 (also inklusive nicht nur der Spätaussiedler, sondern auch Hunderttausender von Saisonarbeitern und Werkvertragsarbeitnehmern) und übergang dabei regelmäßig die immerhin bei ca. 500.000 liegenden Abwanderungen bzw. Rückwanderungen. Als alle Hinweise nichts fruchteten, haben einige kritische Migrationsforscher, unter ihnen auch ich, dem Bundesinnenminister über dpa einen offenen Brief<sup>13</sup> geschrieben, was die Agenturen zu Schlagzeilen motivierte wie: »Hochschullehrer machen mobil gegen Bundesinnenminister«. Das Ergebnis war die demonstrative Streichung meines Namens von der besagten Liste auf Anweisung des Bundesinnenministers.

Otto Schily hat diese Entscheidung gegenüber der Vorsitzenden der ›Süssmuth-Kommission‹ – die mich im Verlauf der schwierigen Kommissionsverhandlungen um konzeptbezogene Orientierungsgespräche und um ein entsprechendes Gutachten<sup>14</sup> ersuchte – bald ausdrücklich bedauert. Das wiederholte er später auch mir selber gegenüber, als er mich bat, ihm ein Konzept zur Einberufung des nach einigem Zögern schließlich 2003 etablierten Sachverständigenrates für Zuwanderung und Integration (Zuwanderungsrat) zu entwickeln und vielleicht auch dessen Vorsitz zu übernehmen. Ich habe das abgelehnt zu Gunsten meiner hier viel erfahreneren Mitstreiterin Rita Süssmuth, deren Stellvertreter ich dann in der Leitung dieses bis Ende 2004 bestehenden Gremiums war. Soviel zu dieser eher persönlichen Erinnerung.

\* \* \*

Einen *vierten doppelten*, vorwiegend politischen *Innovationsschritt* auf Bundesebene, der ganz auf Integrationsfragen konzentriert ist und mitunter mit parallel laufenden Verschärfungen von Ausländer- und Aufenthaltsrecht kollidiert, bilden seit 2006 der Integrationsgipfel von Bundeskanzlerin Angela Merkel in Kooperation mit der Beauftragten der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration, Staatsministerin Maria Böhmer, sowie, damit verschränkt, die Deutsche Islamkonferenz (DIK) des erneut amtierenden Bundesinnenministers Wolfgang Schäuble.

---

13 »Innenminister Otto Schily droht mit seiner Behauptung, ›die Grenze der Belastbarkeit durch Zuwanderung ist überschritten‹ eine von Horrorszenarien geprägte Diskussion wieder loszutreten, die Anfang der 90er Jahre einer Welle fremdenfeindlicher Gewalt Vorschub geleistet hat. Solche Totschlagsbehauptungen blockieren eine differenzierte Debatte und die politischen Gestaltungsoptionen, die wir von der neuen Bundesregierung erwarten. Stattdessen werden mit derartigen Aussagen auf der falschen Seite gefährliche Emotionen geweckt. Wir warnen vor diesem Weg und seinen unabsehbaren Folgen.« (Öffentliche Erklärung vom 20.11.1998, gez. Prof. Dr. Klaus J. Bade, Prof. Dr. Rainer Eisfeld, Prof. Dr. Claus Leggewie, Prof. Dr. Franz Nuscheler, Prof. Dr. Hans-Joachim Wenzel).

14 Klaus J. Bade, Konzeptionsentwurf zur institutionellen Strukturierung des Migrationswesens unter besonderer Berücksichtigung der Organisation der Migrationsforschung in Deutschland. Gutachten für die Unabhängige Kommission Zuwanderung, Berlin 2001 ([www.zuwanderungsrat.de](http://www.zuwanderungsrat.de)).

Auch hier scheinen – zehn Jahre nach der Drucklegung – mancherlei Anregungen des Manifests der 60 und des Gemeinsamen Wortes aufgenommen worden zu sein. Das reicht von der aktiven konzeptorientierten Integrationsförderung, konkret der Veranstaltung von Integrationskursen und begleitenden Maßnahmen, bis hin zum Dialog mit den Muslimen als Vertretern der nach den beiden christlichen Kirchen drittstärksten Religion, die eine Religionsgemeinschaft im Sinne des Grundgesetzes aber noch nicht ist.

Der Integrationsgipfel hat im Blick auf die im politischen Diskurs bis dahin offener gewordenen sozialen Situations- bzw. Prozessbeschreibungen von ›Einwanderungsland‹ bzw. ›Einwanderungsgesellschaft‹ aber auch einen hinter das Manifest der 60 und das Gemeinsame Wort zurück fallenden, wohl nicht nur semantischen Verdunkelungseffekt, der in der Rede vom ›Integrationsland‹ Deutschland zum Ausdruck kommt; denn der Begriff ›Integrationsland‹ ist ambivalent:

Man hätte ihn als Schlussstrich unter einen gelungenen Ausbruch aus der jahrzehntelangen defensiven Erkenntnisverweigerung unter dem Motto ›Die Bundesrepublik ist kein Einwanderungsland‹ verstehen können und damit als hoffnungsvolle Punktlandung im Nervenzentrum der Einwanderungsgesellschaft.<sup>15</sup>

Im publizistischen<sup>16</sup> und politischen Gebrauch<sup>17</sup> aber führt der Begriff oft eher dazu, die missliebigen, uns sicher auch in Zukunft beschäftigenden Themen ›Einwanderung‹, ›Einwanderungsland‹ und ›Einwanderungsgesellschaft‹ semantisch zu überspringen. Integrationspolitik erscheint dabei eher als Bekämpfung der Folgeschäden einer unerfreulichen migrationshistorischen Ausnahmesituation, die sich vor allem nicht wiederholen sollte. Das erinnert an Plakate der hessischen CDU im für Roland Koch siegreichen Wahlkampf von 1999, die die Aufschrift trugen: ›Integration statt Einwanderung‹.

\* \* \*

Ich arbeite beim Integrationsgipfel wie bei der Deutschen Islamkonferenz mit und weiß aus diesen Erfahrungen, dass es sicher weniger ein direkter Einfluss des Gemeinsamen Wortes der Kirchen oder gar des Manifests der 60 war, der hier mit wegbestimmend wurde. Es war eher die allgemeine Bewusstseinsbildung selber, zu der, auch über die Kirchen hinaus, das Gemeinsame Wort wesentlich beigetragen hatte,

---

15 Hierzu: Klaus J. Bade, Leviten lesen: Migration und Integration in Deutschland. Abschiedsvorlesung in der Aula des Schlosses zu Osnabrück am 27.6.2007 (Osnabrücker Universitätsreden, H. 1), Göttingen 2007; auch in: Beiträge des Instituts für Migrationsforschung und Interkulturelle Studien (IMIS-Beiträge), 2007, H. 31, S. 43–66, [www.imis.uos.de/pdf/files/imis\\_beitrag31.pdf](http://www.imis.uos.de/pdf/files/imis_beitrag31.pdf)

16 Hefty, Integrationsland, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 12.7.2007, mit der Schlusspointe: »Denn Deutschland ist kein Einwanderungs-, sondern ein Integrationsland.«

17 »Zwangsheirat darf nicht sein«, Maria Böhmer, die Ausländerbeauftragte der Bundesregierung, über die Effizienz von Sprachkursen und warum Integration so mühsam ist, in: Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung, 5.8.2007 (»Deutschland ist ein Integrationsland. Das ist etwas anderes als ein Einwanderungsland, denn wir wollen uns der vielen Menschen annehmen, die in diesem Land schon sind.«)

auch wenn viele Appelle ungehört, viele Fragen ungelöst und viele Aufgaben unerfüllt geblieben sind.

Dieses Engagement der Kirchen beim Umgang mit dem, was Heiner Geißler in den 1970er Jahren, im Blick auf die sogenannte ›Gastarbeiterfrage‹, die ›Neue Soziale Frage‹ in Deutschland genannt hat, erinnert an die Pionierrolle der Kirchen im Umgang mit der – freilich als Problem und Aufgabe viel gewaltigeren – Sozialen Frage des 19. Jahrhunderts.

Diese Pionierrolle gegenüber der Neuen Sozialen Frage dauert an und ist auch anhaltend nötig. Als höflicher Protestant belege ich dies mit einem Beispiel der katholischen Seite: mit einer m.E. gesellschaftspolitisch eminent wichtigen Initiative, nämlich dem seinerzeit von unserer informell ökumenischen bundesweiten Arbeitsgemeinschaft ›Illegalität‹ vorbereiteten und von Weihbischof Dr. Voß aus der Taufe gehobenen ›Katholischen Forum Leben in der Illegalität‹. Das Forum wendet sich einem der brennendsten internationalen Probleme im Feld von Zuwanderung und Integration bzw. Nicht-Integration zu und steht damit ebenfalls in der Tradition des Gemeinsamen Wortes der Kirchen. Wir wären sehr froh gewesen, wenn dies auch formell eine ökumenische Initiative hätte werden können, was ihr zweifelsohne noch entscheidend mehr Stoßkraft verliehen hätte.– Aber was nicht ist, kann ja vielleicht noch werden.

Verfasser: Klaus J. Bade, Dr. phil. habil., o. Univ. Prof. em. für Neueste Geschichte, Universität Osnabrück, geb. 1944. Migrationsforscher, Publizist, Politikberater. Begründer und Vorstandsmitglied des Osnabrücker ›Instituts für Migrationsforschung und Interkulturelle Studien‹ (IMIS) und des bundesweiten Rates für Migration (RfM); Fellowships/Gastprofessuren: Center for European Studies, Harvard Univ. 1976/77; St. Antony's College, Oxford Univ. 1985; Wissenschaftskolleg zu Berlin 2000/01; Institute for Advanced Study der Niederländischen Akademie der Wissenschaften (NIAS) 1996/97 und 2002/03; Leiter deutscher und internationaler wiss. Forschungsprojekte; Mitglied zahlr. wiss. Vereinigungen, Kommissionen, Kuratorien und Beiräte. Autor und Herausgeber von rund 40 Büchern zur Kolonialgeschichte, zur Sozial-, Kultur- und Wirtschaftsgeschichte sowie zur Entwicklung von Bevölkerung und Wanderung in Geschichte und Gegenwart. Preise/Ehrungen zuletzt: Philip Morris Forschungspreis 2002; Möser-Medaille der Stadt Osnabrück 2005; Preis der Helga und Edzard Reuter-Stiftung 2006; Verdienstkreuz Erster Klasse des Verdienstordens der Bundesrepublik Deutschland 2007. ([www.kjbade.de](http://www.kjbade.de)).